

Inventarisatierapport Leermiddelenbeleid MBO

Juridische verkenning

in opdracht van het LiMBO-programma

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	3
2	SCHOOLBOEKEN	4
3	BTW	7
4	SCHOOLKOSTEN	10
5	INKOOP VAN LEERMIDDELEN	18
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	24

Colofon

Versie

1.0

Auteur

mr Job Vos

Datum

Maandag 28 januari 2013

1 Inleiding

In 2012 is in het kader van het programma Leermaterialen in het mbo (hierna: LiMBO) een inventarisatie gedaan naar leermiddelenbeleid in het mbo. Opdrachtgevers voor dit programma zijn saMBO-ICT en Kennisset. LiMBO wil bijdragen aan de strategische doelstelling van de sector om het aanbod aan leermaterialen vanuit de markt beter te laten aansluiten op de vraag van het onderwijs. Dit vraagt om vraagsturing en invloed vanuit de sector, en transparantie en competitie in de markt.

Om het aanbod van leermaterialen effectief te beïnvloeden is inzicht in de markt nodig. Op dit moment bestaat nog geen helder beeld van welke onderwijsinstellingen gebruik maken van welke leermaterialen en hoe de financiën hieromtrent geregeld zijn. Dit beeld heeft saMBO-ICT nodig om beleid te formuleren op sectoraal niveau op het gebied van leermaterialen en inkoop hiervan.

In het visiespoor van het programma is een kostenonderzoek uitgevoerd, waarbij verschillende vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen zijn geïnterviewd en onderzoek is gedaan naar de verschillende soorten leermiddelen. Inzicht van in de markt werd verkregen door het beantwoorden van vragen als “wat is de omzet aan leermaterialen in het MBO?”, “Hoe lopen de geldstromen rondom leermaterialen in het MBO?” en “Hoe is de organisatie van leermiddelenverwerving in het MBO belegd?”.

In verschillende van de daarbij gevoerde gesprekken zijn juridische kwesties genoemd waar in het kader van leermiddelenbeleid tegen aan wordt gelopen. Van een aantal van deze thema's is een analyse gemaakt en zijn de juridische randvoorwaarden rond de verwerving van leermiddelen in beeld gebracht. Hierbij staat een inventarisatie voorop van relevante wet- en regelgeving, met name van:

- van toepassing zijnde regelgeving bij het kiezen van leermiddelen of het sluiten van een overeenkomst met leveranciers;
- regelgeving die bepalend is voor de rechtmatigheid van in de inventarisatie aangetroffen werkwijzen.

Dit rapport beschrijft de (bevindingen van de) juridische verkenning die in het kader van LiMBO is uitgevoerd.

Hierbij worden achtereenvolgens de volgende thema's besproken: schoolboeken en vaste boekenprijs, BTW, schoolkosten en organisatie van inkoop van leermiddelen.

Aan de inhoud van dit inventarisatierapport is veel zorg besteed. Aan eventuele onvolkomenheden in de gebruikte bronnen, de vermelde informatie, de conclusies en aanbevelingen kunnen echter geen rechten worden ontleend. Het verdient aanbeveling om in specifieke situaties deskundig juridisch advies in te winnen.

2 Schoolboeken

Tijdens gesprekken met de onderwijsinstellingen, is meerdere malen gesproken over een al dan niet “vaste” boekenprijs voor schoolboeken. Er blijkt op dit punt veel onduidelijkheid te bestaan. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op enkele (on)duidelijkheden en misvattingen over de prijs van schoolboeken in het MBO.

2.1 Relevante regelgeving

De Wet op de vaste boekenprijs (*Wvbp*) regelt de vaste boekenprijs, in het Besluit vaste boekenprijs (Bvbp) wordt een toelichting gegeven op de kortingsmogelijkheden, bijzondere prijzen en boekenclubs. Toezichthouder op de vaste boekenprijs, is het Commissariaat van de Media (CvdM).

2.2 Boek

Artikel 1 van de Wvbp definieert een *boek* als een werk, vrijwel uitsluitend in het Nederland of Fries, dat *bestaat uit papieren bladzijden*, al dan niet vergezeld van ondersteunende informatiedragers, in een oplage van meerdere exemplaren die voor verkoop aan eindafnemers zijn bestemd. Van boeken zijn weer een aantal categorieën uitgaven uitgezonderd zoals onder andere tijdschriften, catalogi, agenda's, antiquarische boeken, muziekuitgaven en schoolboeken.

2.3 Schoolboek

Bij een *schoolboek* gaat het volgens artikel 1 onder d de Wvbp om een werk dat in vorm en inhoud is *gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties* in 1) Basisonderwijs, 2) (Voortgezet) Speciaal onderwijs, 3) Voortgezet onderwijs en 4) *Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE)*, waarvan het gebruik binnen het les- en studierooster door de betrokken onderwijsinstelling is voorgeschreven. Een belangrijke voorwaarde in deze definitie is dus dat *het boek moet zijn voorgeschreven voor gebruik binnen het les- en studierooster*.

Het BVE bestaat grofweg uit beroepsonderwijs (doorgaans MBO genoemd) en volwasseneneducatie (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs). De definitie van BVE volgt uit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB): “2. *Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. [...] Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Beroepsonderwijs omvat niet het hoger onderwijs.*”¹.

In de (gewijzigde) Memorie van Toelichting wordt beschreven dat de uitzondering voor schoolboeken niet geldt voor boeken die in het HBO en WO worden gebruikt: “*De uitzondering geldt uitsluitend voor boeken die voor onderwijs in onderwijsinstellingen van [...] Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie zijn bestemd en door de onderwijsinstelling voor gebruik in de school zijn voorgeschreven. Boeken die in het HBO en WO worden gebruikt vallen niet onder de definitie van schoolboek*”.² De wetgever is voor HBO en WO boeken er van uit gegaan dat voor deze onderwijssoorten een grotere vrijheidsmarge bestaat voor de studenten in de keuze van aanschaf van boeken die voor hun studie relevant zijn.

1 Art 1.2.1 lid 2 Wet Educatie en Beroepsonderwijs.

2 Kamerstukken II '03/'04, 28652, nr 9 (Memorie van Toelichting), p. 28 (artikelsgewijze toelichting artikel 1 onder b).

Bij de definitie van schoolboeken is dus wél het Beroepsonderwijs genomen, terwijl in de toelichting zelfs uitdrukkelijk wordt gemeld dat ‘alleen’ boeken in het HBO en WO niet onder schoolboeken vallen. De bedoeling van de wetgever voor het uitsluiten van schoolboeken van de vaste boekenprijs, is dat de kopers van deze schoolboeken geen vrije keus hebben: de onderwijsinstelling en niet de koper bepaalt de keuze. De vaste boekenprijs is in de schoolboekenmarkt geen essentieel middel ter bevordering van diversiteit en beschikbaarheid³.

In het informatiemateriaal van het CvdM staat: “Schoolboeken, dat wil zeggen boeken die in vorm en inhoud gericht zijn op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties in navolgende onderwijssoorten en waarvan het gebruik binnen het les- en studierooster door de betrokken onderwijsinstelling zijn voorgeschreven, zijn uitgezonderd van de vaste boekenprijs. Het gaat daarbij om onderwijsleersituaties in Basisonderwijs, (Voortgezet) Speciaal onderwijs, Voortgezet onderwijs, Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs en Middelbaar beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (artikel 1b lid 7 en artikel 1d Wvbp). Literaire romans die een leerling voor zijn lijst leest, vallen niet onder de definitie schoolboek. Deze boeken zijn niet door de auteur en uitgever in vorm en inhoud gericht op gebruik in het betreffende onderwijs.”

Zie⁴

De conclusie is dan ook dat *MBO schoolboeken vallen onder de definitie van schoolboek in de Wvbp*, mits zij zijn voorgeschreven door de MBO-instelling.

2.4 Vaste boekenprijs

Voor boeken die een uitgever voor het eerst in een bepaalde uitvoering (uitgave) uitgeeft, wordt door de uitgever een vaste prijs vastgesteld (en doorgegeven aan het CvdM). Deze boekenprijs geldt vanaf de eerste dag dat het boek voor verkoop aan eindgebruikers beschikbaar is. Een verkoper past verplicht bij de verkoop van een boek aan een eindafnemer de vaste boekenprijs toe.

Zoals gezegd, is een MBO schoolboek geen ‘boek in de zin van de Wvbp’. *Voor door een MBO-instelling voorgeschreven schoolboek geldt dus géén vaste boekenprijs.*

2.5 Printing on demand

Een *bijdruk* van een boek, dat via printing on demand (pod) wordt vervaardigd, wordt aangemerkt als een boek in de zin van de Wvbp. Hierbij dient het volgens het CvdM te gaan om *méérdere exemplaren*: als op één dag door één of meer uitgevers, verkopers of eindafnemers bij dezelfde PODuitgever/-drukker meer dan één exemplaar van een POD-uitgave is besteld, dan geldt daarvoor ook de vaste boekenprijs.

Een “printing-on-demand schoolboek” blijft een schoolboek, zolang het is voorgeschreven door de onderwijsinstelling. De wijze van vervaardiging (bijvoorbeeld printing on demand) maakt dus niet uit. Een MBO *schoolboek dat is vervaardigd middels printing-on-demand*, valt dus *niet* onder *de vaste boekenprijs*.

2.6 Digitaal en e-boek

De Wvbp kent de mogelijkheid dat *bij* een boek (in de zin van de wet) een ondersteunende informatiedrager wordt toegevoegd. Indien dat dat *ondersteunend materiaal ter ondersteuning dient*

³ Kamerstukken II ‘03/’04, 28652, nr 9 (Memorie van Toelichting), p. 20 (paragraaf 7.8 Onderwijsinstellingen).

⁴ Brochure “De Vaste boekenprijs, hoe het was, hoe het is” (<http://www.cvdM.nl/dsresource?objectid=6383&type=org>).

van het boek, blijft er sprake van een boek (en blijft de vaste boekenprijs van toepassing)⁵. Indien de 'ondersteuning' meer of geheel zelfstandig te gebruiken is, zoals bijvoorbeeld een aparte vertaal-app bij een taalgids, betekent dit dat de uitgever een vaste prijs voor de papieren taalgids moet vaststellen en daarnaast een combinatieprijs voor de combinatie van het boek mét de app. Het 'cadeau geven' van de app bij de aankoop van het boek, wordt namelijk gezien als een ongeoorloofde korting op de boekenprijs.

Een Nederlandstalige roman, die in papieren vorm verschijnt, valt wel onder de Wvbp. Indien van deze roman ook een e-boek beschikbaar is, valt dat e-boek dus *niet* onder de vaste boekenprijs. Maar het is niet toegestaan het e-boek zomaar gratis te verstrekken bij de verkoop van het papieren boek, omdat er dan dus mogelijk sprake kan zijn van een 'korting' op de boekenprijs.

Bij door de MBO-instelling voorgeschreven schoolboeken is de vaste boekenprijs niet van toepassing. Het *gratis verstrekken van digitale ondersteunende informatiedragers* (of bijv. digicodes) *bij voorgeschreven schoolboeken* levert dan ook geen problemen op. Ook het (gratis) ter beschikking stellen van een e-boek, is niet door de Wvbp gereguleerd.

2.7 Verhuur

Voor zover dat binnen het beroepsonderwijs relevant is, geldt nog dat de verhuur van schoolboeken niet onder de vaste boekenprijs valt. De wetgever overweegt: *"Daarnaast is het van belang vast te stellen of er sprake is van verkoop van boeken of van verhuur. Met name in het voortgezet onderwijs worden veelvuldig boeken gehuurd van boekenfondsen. Op deze huurcontracten heeft het wetsvoorstel geen betrekking. Het wetsvoorstel handelt uitsluitend over de situaties waarin boeken worden verkocht."*⁶. *De huurprijs van een boek of schoolboek is dus per definitie vrij* (onderhandelbaar). Ook in geval een onderwijsinstelling de boeken zelf inkoopt en verhuurt aan haar leerlingen/studenten, valt de verhuurprijs niet onder de Wvbp.

2.8 Kortingen

Er gelden specifieke, strikte beperkingen op het geven van korting op *niet-schoolboeken* waarvoor dus wel de vaste boekenprijs geldt. Hierbij moet gedacht worden aan studieboeken voor hbo en wo, maar ook literatuur (bijvoorbeeld de boekenlijst Nederlands voor leerlingen in het MBO). Voor schoolboeken zijn deze kortingsregelingen dus niet relevant, omdat schoolboeken niet onder de vaste boekenprijs vallen. Voor de niet-schoolboeken kan *de onderwijsinstelling bij inkoop een korting bedingen variërend van 5 tot 10%*⁷. Hierbij is wel uitgangspunt dat kortingen aan de leerling/student moeten worden doorberekend. Voor een volledige uitwerking van de kortingen wordt verwezen naar de wet- en regelgeving op dit punt⁸.

2.9 Toekomstige ontwikkelingen

Er ligt eind 2012 een voorstel tot wijziging van de Wvbp bij de Eerste Kamer. De wijzigingen zien onder meer op nieuwe afspraken voor combinaties van boeken en digitale ondersteuning (combinatieprijs), het invoeren van werknemerskortingen, aanpassing van de definitie van schoolboek en afschaffen van de vaste boekenprijs voor buitenlandse bladmuziek. Deze wijzigingen zijn in dit kader niet erg relevant voor MBO-instellingen, aangezien voor MBO schoolboeken niets verandert.

⁵ Kamerstukken II '03/'04, 28652, nr 9 (Memorie van Toelichting), p. 29 (artikelsgewijze toelichting artikel 1 onder b).

⁶ Kamerstukken II '03/'04, 28652, nr 9 (Memorie van Toelichting), p. 21 (paragraaf 7.8 Onderwijsinstellingen).

⁷ Zie art. 13 Wvbp; artikel 1 en 2 Besluit vaste boekenprijs.

⁸ www.cvdm.nl, tabblad Vaste boekenprijs.

3 BTW

Tijdens de interviews in het kader van de inventarisatie van leermiddelen, blijkt dat er ook vragen bestaan over de van toepassing zijnde Btw-tarieven voor leermiddelen.

3.1 Belasting Toegevoegde Waarde

De BTW is geregeld in de Wet op de Omzetbelasting (Wet OB). De Wet OB kent een hoog tarief, vaak ook wel aangeduid als normaal of *algemene Btw-tarief* (thans 21%), dit is geregeld in artikel 9 lid 1 Wet OB. Het lagere BTW tarief, ook *verlaagde Btw-tarief* genoemd (thans 6%) is geregeld in artikel 9 lid 2 onder a Wet OB.

Over prestaties die *vrijgesteld* zijn van BTW, wordt er géén BTW geheven. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij gezondheidszorg zoals medicijnen op doktersrecept. Dit is niet het zelfde als het *nultarief* (0% BTW) dat wordt gebruikt voor bepaalde grensoverschrijdende transacties van/naar een land buiten de EU.

3.2 Onderwijs

Het *geven van onderwijs is vrijgesteld van BTW*⁹, mits wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. Hierbij gaat het om onderwijs met inbegrip van de diensten en leveringen die daarmee nauw samenhangen. Uit artikel 8 lid 1 onder a. van het Uitvoeringsbesluit Omzetbelasting 1968 blijkt deze vrijstelling ook te gelden voor beroepsopleidingen, gegeven door uit de openbare kassen bekostigde instellingen, zoals bedoeld bij de Wet educatie en beroepsonderwijs.

3.3 Schoolboeken

Schoolboeken vallen onder het *6% BTW tarief*. Boeken die worden geleverd in een pakket (combinatie), samen met andere materialen, vallen ook onder voorwaarden onder de 6%.

De Belastingdienst meldt bijvoorbeeld dat werkboeken die herkenbaar zijn als boek, ook vallen onder het 6%-tarief¹⁰. Werkboeken zijn boeken met ruimte om aantekeningen te maken of opdrachten uit te werken. Werkschriften vallen ook onder het verlaagde tarief indien deze:

- uit minimaal 32 aaneengehechte pagina's bestaan
- zijn voorzien van een omslag
- leerstof of leeropdrachten bevatten en ruimte hebben om aantekeningen te maken of opdrachten uit te werken¹¹.

Kopieerboeken zijn losbladige uitgaven met lesmateriaal dat gekopieerd kan worden. Het 6%-tarief geldt ook voor de bijbehorende ringband.

Op *digitale* boeken (*e-books*) is *het normale BTW* tarief van toepassing. Dit geldt ook voor digitale schoolboeken.

9 Artikel 11, eerste lid, onderdeel O. bij Wet OB

10 www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/goederen_6_btw/boeken_en_periodieken/schoolboeken

11 Besluit van 15 december 2004, nr. CPP2004/2597M, <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/circulaires/2010/07/28/besluit-15-december-2004-nr-cpp04-2597/cpp04-2597.pdf>

3.4 Overige (digitale) leermaterialen

Voor *educatieve CD-roms en DVD's* die (nagenoeg) *uitsluitend voor onderwijs* gebruikt (kunnen) worden, geldt het *6% tarief* indien aan strikte voorwaarden wordt voldaan.

Volgens het Besluit van 15 december 2004¹¹, geldt dat het 6% tarief van toepassing is op de *levering van digitale educatieve informatie* die is aangebracht op een *fysieke drager* en die kennelijk uitsluitend of nagenoeg *uitsluitend is bestemd voor informatieoverdracht* in het onderwijs. Hiermee wordt bedoeld dat het product (nagenoeg) uitsluitend is ontwikkeld met het oog op opname in de lespakketten van onderwijsinstellingen (dit is aan te tonen door bijvoorbeeld marktonderzoek). Noodzakelijke voorwaarde volgens de Belastingdienst is dus dat het product is/wordt *voorgeschreven door een onderwijsinstelling*. Voor de CD-roms en DVD's geldt dat vooraf moet worden bepaald door de uitgever (eventueel in overleg met de Belastingdienst) of het product voldoet aan de voorwaarden voor het lage btw tarief. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, vallen deze CD-roms en DVD's onder het 21% tarief.

Bij arrest van 4 juni 2010 is door het Gerechtshof Den Bosch (zaaknummer 2009/00312) vastgesteld dat er wel degelijk sprake kan zijn van één prestatie indien een boek wordt geleverd met een werkschrift en bijbehorende CD-ROM. Hierbij hanteert het Gerechtshof de maatstaf of er verschillende van elkaar te onderscheiden prestaties of één enkele prestatie zijn verricht. Hierbij moet worden bepaald wat de kenmerkende elementen zijn van de betrokken handeling. Op de zitting is een demonstratie gegeven van het gebruik van de CD-ROM. Het Gerechtshof is er van overtuigd geraakt dat de CD-ROM alleen door een leerling als aanvulling op het boek en het werkboek te gebruiken is. De CD-ROM is volgens het Gerechtshof geen doel op zich maar een middel om haar hoofdprestatie (de levering van hand- en werkboek) zo aantrekkelijk mogelijk te maken.

In een reactie heeft de minister van financiën laten weten niet in cassatie te zullen gaan tegen deze uitspraak aangezien het hier om een feitelijke beoordeling gaat van het Gerechtshof. Volgens de minister blijft de regel staan dat sprake zal zijn van twee afzonderlijke prestaties: het boek is belast met het verlaagde tarief en de CD-ROM met 19%.

Zie 12

Door een wijziging van de EU-BTW-Richtlijn is sinds 2011 de definitie van digitale educatieve informatie opgerekt. Dit betekent voor deze digitale educatieve informatie op fysieke dragers die kennelijk (nagenoeg) uitsluitend bestemd zijn voor onderwijs, dat sinds 2011 ook tot dit materiaal worden gerekend:

- online updates van hybride producten indien die zijn begrepen in de prijs van
- die fysieke drager;
- internetlinks die een accessoir zijn bij de cd of dvd.

Met hybride producten wordt bedoeld cd's en dvd's, waarbij wordt voorzien in toekomstige updates en/of links naar internet.

Door de Minister van OCW is op 2 oktober 2012 een brief aan de Tweede Kamer gezonden¹³ met betrekking tot digitaal (leer)materiaal. Uit deze brief blijkt dat het vanwege Europese wet- en regelgeving (nog) *niet mogelijk is het lage btw tarief te berekenen voor digitaal leermateriaal* dat niet aanwezig is op een fysieke gegevensdragers (zoals een DVD). Voor 'langs elektronische weg verrichte diensten' geldt thans het 21% tarief.

¹² <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2010/07/28/omzetbelasting-levering-schoolboeken-met-cd-rom-was-een-prestatie-tegen-laag-tarief.html>

¹³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/10/02/kamerbrief-btw-en-digitale-informatie.html>

Voor een volledige weergave van de regelgeving omtrent BTW wordt verwezen naar de Belastingdienst en de Wet op de Omzetbelasting.

4 Schoolkosten

Tijdens de interviews en gesprekken met vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen, is gebleken dat er nog veel onduidelijkheden bestaan rondom de vraag welke kosten nu wel en welke kosten niet bij de leerling in rekening mogen worden gebracht. De problematiek rondom deze 'schoolkosten' heeft afgelopen jaar in de actualiteit gestaan mede dankzij het Job Zwartboek, de reacties van de Minister van OCW alsmede Kamervragen in de Tweede Kamer.

4.1 Kaders schoolkosten

De Minister van OCW heeft in haar brief van 15 mei 2012¹⁴ nogmaals de kaders geschetst die van toepassing zijn op het in rekening brengen van kosten bij leerlingen. Hierbij is uitgangspunt dat de *onderwijsinstelling* in het kader van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) *aanspraak hebben op financiële middelen (lumpsum) voor het verzorgen van beroepsopleidingen*. De inschrijving bij de onderwijsinstelling of het volgen van onderwijs door leerlingen mag volgens artikel 8.1.4 WEB niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage, anders dan het (wettelijk vastgesteld) les- en cursusgeld. De lumpsum mag alleen worden besteed aan in de wet genoemde posten: exploitatie en huisvesting (art. 2.2.1 WEB). Doorberekenen van deze kosten aan studenten is niet toegestaan.

De onderwijsinstelling wordt geacht om met de lumpsum en les- en cursusgeld al die onderwijsactiviteiten (en daarvoor benodigde inventaris) te verrichten die noodzakelijk zijn om de student - op basis van het betreffende kwalificatiedossier - in staat te stellen het onderwijs te volgen en een diploma te behalen. De *school dient zodanig te zijn uitgerust dat de noodzakelijke onderwijsactiviteiten alsmede het examen uitgevoerd kunnen worden*: er dient een *basisuitrusting* aanwezig te zijn die de onderwijsinstelling zelf dient te regelen én te financieren, waarbij deze kosten niet aan de leerling mogen worden doorberekend.

Dat het de Minister van OCW ernst is, moge blijken uit het einde van haar brief: de bepaling dat de *inschrijving niet afhankelijk wordt gesteld van een andere geldelijke bijdrage dan het les- en cursusgeld*, is een *subsidievoorwaarde*. De Onderwijsinspectie zal dit controleren. Bij geconstateerde tekortkomingen kan de sanctie zijn dat de onderwijsinstelling gekort wordt op de financiering (bekostigingsmaatregel). Onderwijsinstellingen zetten daarom veel op het spel indien zij leerlingen - in weerwil van de instructies van de Minister - dwingen tot betaling van kosten die niet verplicht zijn.

De onderwijsinstelling mag echter wel *op vrijwillige basis*, extra activiteiten aanbieden (of extra lesmaterialen aanbieden). Zie hiervoor paragraaf 4.4.

De beantwoording door de Minister van OCW van een aantal Kamervragen¹⁵ in augustus 2012, geeft ook een aantal bruikbare antwoorden. Het toezicht op de schoolkosten en vrijwillige bijdrage is met ingang van het nieuwe studiejaar 2012-2013 verscherpt. Duidelijk wordt ook dat de Minister meent dat onderwijsinstellingen transparant moeten zijn over schoolkosten en in ieder geval het gesprek aan moeten: *"Ik heb eerder te kennen gegeven, dat ik eraan hecht, dat scholen over het schoolkostenbeleid structureel het gesprek aangaan met studenten (en ouders). Op dit moment heeft*

14 <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/16/kamerbrief-over-schoolkosten-en-vrijwillige-ouder-of-deelnemerbijdrage-in-het-mbo/kamerbrief-over-schoolkosten-en-vrijwillige-ouder-of-deelnemerbijdrage-in-het-mbo.pdf>

15 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beroepsonderwijs/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/08/31/beantwoording-kamervragen-over-het-versturen-van-rekeningen-door-het-mbo.html>

de studentenraad alleen instemmingsrecht op de vrijwillige bijdrage. Ik ga daarom verkennen hoe ik de medezeggenschap op het punt van het schoolkostenbeleid verder kan versterken.”

Naast maatregelen van de Minister, dient de onderwijsinstelling ook rekening te houden met de leerlingen die hun recht halen bij de burgerlijke rechter. In een uitspraak van de Rechtbank Breda sector kanton (locatie Tilburg) van 19 januari 2011 (LJN BP1810) is ook bevestigd dat een onderwijsinstelling aanvullende activiteiten mag aanbieden aan haar leerlingen, maar deze niet-wettelijke bijdrage niet mag verplichten. De leerling moet mogen weigeren.

Rechtbank Breda sector kanton (locatie Tilburg) van 19 januari 2011 (LJN BP1810):
 “3.3.3. Overigens kan de kantonrechter zich alleszins voorstellen dat eiseres op grond van onderwijskundige argumenten meent dat het nuttig is een ruimer pakket aan de student aan te moeten bieden dan hetgeen wordt bestreden uit de van overheidswege aan haar ter beschikking gestelde rijksbijdrage. Dat is ook mogelijk en de kosten daarvan kunnen worden doorberekend aan de leerlingen, maar dan moet wel voor *de doorberekening van die kosten voor akkoord zijn getekend* en tevens zijn voldaan aan bovenvermelde voorwaarden [lees: de brief uit 1994 van de Minister van OCW – red.]. Een deelnemer dient immers een onderbouwde afweging te kunnen maken of hij gebruik wenst te maken van de extra faciliteiten die door een onderwijsinstelling aan de deelnemer worden aangeboden en of hij bereid is de door de instelling daarvoor gevraagde prijs te betalen.”.

De Minister is in haar brief niet duidelijk was de expliciete definitie en exacte grenzen zijn van ‘noodzakelijk’. Indien de ICT-middelen noodzakelijk zijn voor het onderwijs, dan moet de onderwijsinstelling voor aanschaf zorgen. Criteria om dit na te gaan, zijn bijvoorbeeld:

1. kan de leerling zonder dit (leer)middel de benodigde competenties verwerven en
2. kunnen alle noodzakelijke onderwijsactiviteiten alsmede het examen uitgevoerd worden zonder dit middel?

De Minister van OCW heeft als bijlage 1 bij haar brief van 15 mei 2012 een (niet uitputtende) lijst gepubliceerd met een aantal zaken waarvan deze behoren tot de basisbenodigdheden van een school. Hiervoor mag geen vergoeding worden gevraagd (maar wel bijvoorbeeld een borg).

4.2 Kosten student : schoolboeken en werkkleding

Naast het door de leerling te betalen les- en collegegeld, zijn er kosten waarvan het redelijk is dat de leerling die zelf betaalt, aldus de Minister van OCW¹⁶. Het gaat hierbij om kosten voor zaken die de leerling zelf dient te regelen omdat *dit zaken betreffen die nodig zijn voor of ter voorbereiding op* de lessen. Hierbij valt te denken aan zaken zoals schoolboeken, agenda, rekenmachine, passer, etc. maar ook *persoonlijke uitrusting* zoals veiligheids- en werkkleding. Volgens de Minister van OCW gaat het hierbij *om persoonlijke onderwijsbenodigdheden die nodig zijn voor het verwerven van de gevraagde competenties en een duurzaam karakter hebben*.

De Minister maakt dit onderscheid tussen schoolbenodigdheden nogmaals duidelijk bij de beantwoording van een aantal Kamervragen: De Minister meldt dat “[d]aarnaast is het denkbaar dat

¹⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/16/kamerbrief-over-schoolkosten-en-vrijwillige-ouder-of-deelnemerbijdrage-in-het-mbo/kamerbrief-over-schoolkosten-en-vrijwillige-ouder-of-deelnemerbijdrage-in-het-mbo.pdf>

het bevoegd gezag aan studenten vraagt om over bepaalde onderwijsbenodigdheden te beschikken, maar daarvoor mag geen verplichte geldelijke bijdrage gevraagd worden.”¹⁷

De onderwijsinstelling dient bij het benoemen van deze zaken *terughoudendheid en soberheid* te betrachten: de door de leerling zelf aan te schaffen zaken dienen redelijk en billijk te zijn.

Toegegeven moet worden dat de grenzen van deze omschrijving niet even scherp zijn en ruimte laten voor discussie. Gevoelsmatig is een studieboek nodig ('noodzakelijk') om alle lesstof op te nemen en met goed gevolg examen af te kunnen leggen. De Minister van OCW is heel duidelijk van mening dat een schoolboek niet tot de basisuitrusting van een onderwijsinstelling behoort en dat de leerling dit zelf dient te betalen.

Tijdens de verschillende interviews en gesprekken, bleek dat het misverstand bestaat bij verschillende MBO-instellingen dat schoolboeken niet 'verplicht mogen worden voorgeschreven'. De achtergrond hiervoor zou gelegen zijn in een definitiekwestie: "alles" wat noodzakelijk is voor het onderwijs, zou immers door de onderwijsinstelling gefinancierd moeten worden.

Ten aanzien van deze schoolboeken wordt overigens in het Job Zwartboek (hfdstk. 3, pag. 6) aangenomen dat de aanschaf van schoolboeken valt onder de vrijwillige bijdrage. De achtergrond voor deze veelgehoorde misvatting is niet bekend.

4.3 Weigeren van leerlingen zonder schoolboeken of persoonlijke uitrusting

In haar brief van 15 mei 2012 is de Minister van OCW duidelijk over schoolboeken: het is redelijk is dat de student over de schoolboeken beschikt en de student draagt daar zelf verantwoordelijkheid voor. Schoolboeken zijn immers nodig om te lessen voor te bereiden. Ook op de site van het Ministerie van Onderwijs¹⁸ staat onomwonden dat de kosten van aanschaf van schoolboeken in het MBO niet voor rekening van het Ministerie van OCW of de onderwijsinstelling komt. Het *weigeren van leerlingen zonder schoolboeken* lijkt echter niet mogelijk: de wet biedt daarvoor geen mogelijkheid. Het is immers mogelijk dat de leerling zonder boek wel tijdens de lessen de nodige competenties verwerft?

Van een andere orde is het weigeren van leerlingen die niet de door de Minister van OCW genoemde ook *persoonlijke uitrusting* zoals veiligheids- en werkkleding hebben aangeschaft. Hierbij zou mogelijk toegang tot het onderwijs wél geweigerd kunnen worden. Niet op basis van de brief van de Minister, maar in het kader van veiligheidseisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving rondom bijvoorbeeld fysieke veiligheid (veiligheids- en gedragsregels, BHV, Arbo- en milieuwetgeving).

Met betrekking tot de vraag of van een leerling mag worden verwacht dat deze in het eerste studiejaar de boeken voor meerdere jaren aanschaf, valt uit de berichtgeving omtrent schoolkosten niet veel op te maken. Het gevoel kan opkomen dat deze eis niet in lijn is met de soberheid, proportionaliteit en billijkheid die de Minister van OCW voorstaat op dit punt.

De MBO-raad heeft voorgesteld om het onderscheid te hanteren ten aanzien van eigendom: alle zaken die eigendom worden van de leerling, worden door de leerling betaald. Alle zaken waar de onderwijsinstelling eigenaar van is (blijft), worden door de school gefinancierd.

¹⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beroepsonderwijs/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/08/31/beantwoording-kamervragen-over-het-versturen-van-rekeningen-door-het-mbo.html>

¹⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/vraag-en-antwoord/wat-zijn-schoolkosten.html>

4.4 Vrijwillige (ouder)bijdrage

Naast schoolkosten, bestaat er nog een post *vrijwillige (ouder)bijdrage*. Hierbij gaat het om *extra faciliteiten* die *niet noodzakelijk* zijn voor het volgen van de opleiding en het behalen van een diploma.

De Minister van OCW spreekt hierbij over “Een instelling kan ook extra faciliteiten aan studenten aanbieden, die niet noodzakelijk zijn voor het volgen van de opleiding en het behalen van een diploma. De keuze om gebruik te maken van deze extra faciliteiten is aan de student en kan dus nooit verplicht worden gesteld. Het vrijwillige karakter van deze extra faciliteiten dient geborgd te zijn.”. Er wordt verder verwezen naar het beleid zoals dat door de (toenmalige) Minister van OCW in de brief van 13 januari 1994 was uiteengezet.

Zie¹⁹

De leerling dient tijdig én expliciet geïnformeerd te worden over de geboden extra faciliteiten en de bijkomende kosten, alsmede over het vrijwillig karakter hiervan.

Indien een leerling gebruik wenst te maken van de extra faciliteiten, dient hij daarvoor te betalen. De onderwijsinstelling mag hem niet de toegang tot het *reguliere* onderwijs en examen ontzeggen, maar deelname aan de vrijwillige extra faciliteit mag wel worden geweigerd.

4.5 Laptop

De vraag of een laptop verplicht mag worden gesteld, en wie deze laptop dient aan te schaffen en betalen, is een terugkerend punt van discussie in het kader van schoolkosten.

De Minister van OCW heeft in haar brief van 15 mei 2012 duidelijk willen maken dat alle scholen dienen te beschikken over een basisuitrusting zodat de noodzakelijke onderwijsactiviteiten alsmede het examen uitgevoerd kunnen worden. Indien dus voor dat *onderwijs* of het examen *noodzakelijk* is dat er *op een computer wordt gewerkt, dient door de school voor de computers te worden gezorgd*. Hierbij moet op de onderwijsinstelling de computer aanwezig zijn, maar hoeft dus niet aan de leerling te worden verstrekt. Verstrekken is wel mogelijk, bijvoorbeeld middels bruikleen, maar er mag dus geen vergoeding aan de leerling worden gevraagd.

De onderwijsinstelling kan wel van leerlingen *verwachten* dat zij thuis in het kader van het onderwijs, de beschikking hebben over een computer, bijvoorbeeld voor het voorbereiden van opdrachten en huiswerk. Van de leerling mag immers worden verwacht dat deze – voor eigen rekening - beschikt over alle zaken die nodig zijn om de lessen voor te bereiden: schoolboeken, agenda, rekenmachine maar dus ook een computer. Of en hoe de leerling daar over beschikt, is niet aan de school.

Het *verplicht stellen van aanschaf van een laptop*, is een lastige kwestie. De belangrijkste vraag is waarom een laptop verplicht zou moeten worden gesteld. Indien de laptop echt zo *noodzakelijk* is voor het volgen van onderwijs, zou de laptop door de school moeten worden verstrekt (eigendom blijft bij school). In het voorbeeld van de Minister wordt gesproken over de kappersopleiding: de onderwijsinstelling moet een aantal kapperscharen beschikbaar hebben voor de praktijklessen. Dit neemt niet weg dat een leerling mogelijk zelf zal *willen* beschikken over een set eigen scharen.

Indien een *laptop dus niet noodzakelijk* is voor het onderwijs (maar wel gewenst), lijkt de *verplichte gestelde aanschaf in strijd te zijn met redelijkheid en billijkheid*. Een minder verstrekkend alternatief is

19 <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/16/kamerbrief-over-schoolkosten-en-vrijwillige-ouder-of-deelnemerbijdrage-in-het-mbo/kamerbrief-over-schoolkosten-en-vrijwillige-ouder-of-deelnemerbijdrage-in-het-mbo.pdf>

immers mogelijk: de leerling kan thuis, bij familie of vrienden of op de onderwijsinstelling ook terecht op een 'leen-computer' om zijn huiswerk te maken. Hierbij zou in de informatie richting de leerling dus niet de verplichting moeten worden verwoord dat een laptop moet worden aangeschaft. Een alternatieve formulering ligt meer voor de hand zoals "wenselijk dat de leerling beschikt over een computer", "van de leerling wordt verwacht dat deze het huiswerk of opdrachten maakt op een computer" of "voor het volgen van de leerresultaten en communicatie met docenten wordt verwacht dat de leerling de beschikking heeft over internet".

Aangezien een computer niet meer is weg te denken, ook niet in het onderwijs, is het *wenselijk* dat de onderwijsinstelling ten minste zorg draagt dat leerlingen ook op school terecht kunnen op een computer. Hoewel dat niet blijkt uit de brief van de Minister, mag toch worden aangenomen dat computers tot de basisuitrusting van een school behoren. Ook voor leerlingen die niet thuis beschikken over een (eigen) computer, kunnen het onderwijs probleemloos volgen en voorbereiden door gebruik te maken van op de onderwijsinstelling aanwezige computers. Hierbij kan gedacht worden aan de vroeger zo genoemde 'pc-lokalen', maar ook ICT-voorzieningen in bijvoorbeeld de bibliotheek. Hierbij geldt het principe dat er geen geld mag worden gevraagd voor deze voorziening: des te meer de computer gezien wordt als basisvoorziening, des te sneller staat het vragen van een vergoeding daarvoor op gespannen voet met de wet. Ook is het mogelijk dat de onderwijsinstelling in overleg treedt met bijvoorbeeld de lokale bibliotheek of gemeente om een centrale computer-voorziening voor de leerlingen te realiseren.

Een bijzondere uitzondering op het verplichten van laptops, is de volgende. Indien de onderwijsinstelling, *in plaats van schoolboeken*, gebruik maakt van uitsluitend digitaal leermateriaal (e-books, digitale leermiddelen, etc), dan is de Minister van OCW in haar brief van 15 mei 2012 *van mening* dat het redelijk is de aanschaf van de laptop wél voor rekening te laten komen van de leerling. *Aanschaf mag dan wel worden verwacht door de school*. Uiteraard dient dit wel proportioneel te zijn: voor één enkele module of licentie kan niet verwacht worden dat een 'dure' laptop wordt aangeschaft.

De onderwijsinstelling mag overigens géén vergoeding verstrekken aan leerlingen om zelf een computer aan te schaffen (en om daarmee op inventaris te besparen). De lumpsum-financiering staat dit niet toe. De school mag wel de laptop in bruikleen geven.

4.6 Praktijkvoorbeelden

Hetgeen hiervoor is gemeld voor laptops, geldt ook voor overige ICT-middelen zoals digitale leermiddelen of (betaalde) wifi (internet) toegang.

Indien het digitale materiaal slechts dient als aanvulling (oefening voor thuis) of indien de digitale leermiddelen hebben te gelden als aanvullend lesmateriaal, dan mag worden verwacht dat de leerling zelf zorg draagt voor aanschaf.

Gecomplieerder ligt het bij gecombineerde producten. Hierbij valt te denken aan een licentie voor digitaal leermateriaal voor een taalmethode waarin de leerling lesstof krijgt uitgelegd, oefent, maar ook uiteindelijk zijn toetsen maakt. Gezien de strekking van de brief van de Minister, lijkt de bedoeling te zijn dat dit digitaal leermateriaal valt in de categorie 'noodzakelijk': toetsing en examinering is niet mogelijk zonder dit middel. De school zou dan voor aanschaf moeten zorgdragen. Daarbij mag de onderwijsinstelling de kosten van dit leermateriaal dus niet doorberekenen?

De onduidelijkheid over de grenzen van 'noodzakelijk', roept ook vragen op over de vraag wat onder 'toetsen en examineren' valt. Indien een leerling digitaal leermateriaal gebruikt, en de docent kan de vorderingen van de leerlingen volgen, is er dan sprake van een meting die kwalificeert als toets? Mogelijk dat meer gedacht wordt aan 'begeleidingsmetingen'. Of dient er bij toetsing gedacht te worden aan een formeel beoordelingsmoment waarbij de leerling getest wordt, om nog maar niet te spreken over adaptief leermateriaal...

Hoewel de duidelijkheid omtrent het noodzakelijkheids criterium te wensen over laat, lijkt het *raadzaam te zijn om met de leverancier van digitaal leermateriaal in overleg te gaan* over het *splitsen van de kosten*: de onderwijsinstelling betaalt het deel voor onderdelen die overduidelijk kwalificeren als digitaal toetsen, de leerling krijgt de optie een eigen licentie te kopen voor de les- en oefenstof.

Voor wat betreft internettoegang (of wifi-access), dient te worden nagegaan of die internettoegang noodzakelijk is voor het volgen van het onderwijs tijdens de lessen.

Indien toegang tot internet noodzakelijk is om de lessen te kunnen volgen, regelt en betaalt de onderwijsinstelling de internettoegang. Hierbij is overigens niet verplicht gelijk wifi-toegang te regelen. Indien voor examinering toegang tot internet nodig is, mogen ook computer met een LAN-verbinding ter beschikking worden gesteld. Indien toegang tot internet niet noodzakelijk is (maar slechts een service), mag daarvoor dus wel een vrijwillige vergoeding worden gevraagd. Ook hier valt de vraag op te werpen of het aanbieden van wifi tegenwoordig niet gezien zou moeten worden als basisvoorziening die een onderwijsinstelling (gratis) zou moeten willen aanbieden.

Toegang tot algemene office-pakketten, behoort ook volgens de Minister van OCW tot de basisuitrusting van de school. Ook hier geldt weer dat de school deze pakketten beschikbaar moet hebben, maar ze dus niet hoeft over te dragen ('verstrekken') aan de leerling. Het kan daarnaast wenselijk zijn dat de leerling ook thuis beschikt over die pakketten.

Bij gebruik van gespecialiseerde softwarepakketten, geldt opnieuw de vraag of die softwarepakketten noodzakelijk zijn. Bij de MBO opleiding CAD-Technisch Ontwerper zal noodzakelijkerwijs beschikt moeten worden over een CAD-tekenontwerp pakket op een computer. Hierbij moet de onderwijsinstelling deze wel beschikbaar stellen (zelf licentie aanschaffen voor gebruik op een computer van de onderwijsinstelling), maar er mag ook *verwacht* worden dat de leerling dit pakket ook zelf aanschaf voor thuisstudie. Er mag geen bijdrage worden gevraagd aan de leerling voor de aanschaf van dit pakket. Ook mag niet verplicht worden gesteld dat de leerling zelf dit pakket aanschaf en meeneemt naar school voor onderwijs tijdens de les.

Ten aanzien van Bring Your Own Device en Bring Your Own Software, geldt in het kader van schoolkosten dat er door de school –net zoals in geval van laptops - geen vergoeding mag worden

betaald om leerlingen hun eigen device te laten aanschaffen (en om daarmee aanschaf van hardware op school uit te sparen). De lumpsum regeling kent niet de mogelijkheid van het financieren van devices van leerlingen. De onderwijsinstelling mag als gezegd wel een device aan de leerling ter beschikking stellen (in bruikleen).

Het verplichten tot aanschaf (op eigen kosten) van een eigen device, lijkt evenmin mogelijk te zijn. Indien de device noodzakelijk is voor het volgen van het onderwijs, zou de onderwijsinstelling daar zorg voor moeten dragen. In alle andere gevallen is de device dus niet noodzakelijk en 'dus' niet verplicht. Het zou mogelijk niet redelijk en billijk zijn om leerlingen te dwingen tot aanschaf van een device die zeker 'handig' is maar niet noodzakelijk. Ook bij opleidingen waar (bijvoorbeeld) een laptop nodig is, geldt dit uitgangspunt. De onderwijsinstelling kan tijdens de lessen computer beschikbaar stellen, terwijl ook weer van de leerling verwacht (niet: verplicht) mag worden om persoonlijke gereedschappen zelf aan te schaffen.

Het moge duidelijk zijn dat de door de Minister gegeven kader, niet voor alle gevallen duidelijkheid geven. Belangrijk is dat de *onderwijsinstelling vooraf transparant* is: wat zijn de kosten, welk doel dient de aanschaf en is aanschaf vrijwillig. Ook indien digitaal leermiddel in de plaats komt van een boek, is het raadzaam daarvan melding te maken.

4.7 Doorberekende kosten van derden

Naar aanleiding van het Job Zwartboek is geconstateerd dat onderwijsinstellingen met regelmaat de kosten van derden doorbelasten aan de leerlingen. Hierbij kan ook gedacht worden aan kosten van bijvoorbeeld SPL of CBO. Hierbij is doorgaans het principe dat de onderwijsinstelling de licentie koopt ten behoeve van al haar leerlingen.

Opnieuw komt de vraag op, of de leerling zonder dit (leer)middel de benodigde competenties kan verwerven en of alle noodzakelijke onderwijsactiviteiten en examens kunnen worden uitgevoerd worden zonder dit middel. Indien de onderwijsinstelling van mening is dat de licentie noodzakelijk is, dan dient zij zelf over te gaan tot aanschaf van deze licentie (en mag zij de kosten niet doorbelasten). Indien de licentie vrijwillig is, moet iedere leerling het recht hebben te weigeren. Afneming van deze licentie mag niet verplicht worden gesteld door de onderwijsinstelling.

Uit de lijst die de Minister heeft bijgevoegd bij haar brief van 15 mei 2012, blijkt overduidelijk dat een onderwijsinstelling onder meer zelf dient zorg te dragen voor kosten voor de beroepspraktijkvorming (bpv), bpv- informatiemiddelen en – beoordelingsinstrumenten. Ook toetsen, examens en herkansingen staan opgesomd onder het kopje basisbenodigheden die in de instelling aanwezig moeten zijn. De leerling hoeft daar niet voor te betalen.

Voor digitaal leermateriaal dat dat gebruikt wordt via de website van een uitgever, wordt een licentie (gebruiksrecht) aangeschaft. Voor het bepalen van de vraag wie er moet betalen, blijven dezelfde uitgangspunten gelden als voor andere schoolkosten: is het product of dienst noodzakelijk voor het (volgen van het) onderwijs en het behalen van een diploma? Zo ja, dan wordt de school gedacht te betalen. Zo niet, dan zal de leerling *mogen* betalen (verplichten mag niet). Het op de boekenlijst zetten van dit materiaal, maakt de afweging niet anders. De onderwijsinstelling mag er van uit gaan dat de leerling het product of dienst zal aanschaffen. Maar de onderwijsinstelling mag de leerling dus *niet* dwingen het product of dienst verplicht - via de school - af te nemen.

5 Inkoop van leermiddelen

De leermiddelenlijsten worden door onderwijsinstellingen bekend gemaakt. Doorgaans kan de (aankomend) leerling alle boeken op de boekenlijst in het geheel bestellen bij een uitgever of distributeur. De keuze voor deze distributeur of uitgever wordt door de school bepaald. Er zijn onderwijsinstellingen die deze lijst zelf publiceren, er zijn ook scholen waar de boekenlijst uitsluitend bij een specifieke distributeur verkrijgbaar is. Hierbij heeft de school doorgaans onderhandeld met de distributeur of leverancier over korting. Uit de interviews is gebleken dat distributeurs scholen belonen voor de keuze voor de distributeur: de onderwijsinstelling ontvangt – afhankelijk van het aantal bestellingen – een vergoeding (provisie).

5.1 Aanbesteding

Het inschakelen van een distributeur/leverancier door een onderwijsinstelling roept vragen op rondom aanbesteden. In deze juridische verkenning wordt op hoofdlijnen ingegaan op een aantal zaken rondom de inkoop van schoolboeken.

De relevante wetgeving voor aanbestedingen, is voornamelijk afkomstig uit Europa. De Europese Richtlijnen 2004/17 en 2004/18 geven de kader die overheden moeten aanhouden bij het opstellen van nationale regelgeving. In Nederland zijn deze Richtlijnen gecodificeerd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO). Per 1 april 2013 wordt het BAO, tezamen met het BASS en ARW2005 vervangen door de Aanbestedingswet. Deze nieuwe wet zal op hoofdlijnen weinig wijzigen, maar een aantal nuances worden anders gelegd. Zo wordt onder de nieuwe wet net meer zorgvuldigheid en transparantie verwacht van aanbestedende diensten.

Het mate waarin overheden (én instellingen die daarmee worden gelijk gesteld) aanbesteden, wordt jaarlijks gemeten. In de Nalevingsmeting Europees Aanbesteden 2010²⁰ van de Minister van EL&I is onderzoek gedaan naar hoe het is gesteld met de naleving van de Europese aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten in 2010. Voor de categorie ROC's (inclusief AOC's), blijkt het nalevingspercentage van alle inkoop op basis van inkoopvolume die een ROC doet – zeker in vergelijking met andere sectoren - laag te zijn: 28%. Dit nalevingspercentage geeft als modelmatige benadering van het begrip naleving een beeld van de mate waarin ROC's en AOC's *alle* Europees aanbesteding plichtige inkoop (op basis van inkoopvolume), ook daadwerkelijk Europees hebben aanbesteed. Voor ROC's en AOC's betekent het percentage van 28% dat 72% van deze inkoop die aanbesteed had moeten worden, niet (op de juiste wijze) is aanbesteed.

5.2 Uitgangspunten aanbesteding

In vogelvlucht draait het bij aanbesteden om de volgende uitgangspunten:

- Bij aanbesteden draait het om een *aanbestedende dienst*. Dit is een publiekrechtelijke instelling of rechtspersoon die met overwegende overheidsinvloed (bestuurlijk en/of meer dan 50% financiering van overheidswege). Aangenomen kan worden dat de meeste onderwijsinstellingen voldoen aan de criteria van aanbestedende dienst.
- De inkoop-opdracht waar het om gaat, kwalificeert als 'overheidsopdracht'. Dit zijn *schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel* met (in dit geval:) de leverancier van diensten/leveringen. Onder bezwarende titel wordt verstaan dat er een tegenprestatie wordt geleverd bestaande in geld of een op geld waardeerbare prestatie. Bij de aanschaf van schoolboeken of leermateriaal door de onderwijsinstelling, waarbij de school de leverancier voor betaalt, zal duidelijk zijn dat hier sprake is van een overeenkomst onder bezwarende titel.

20 <http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/nalevingsmetingeupeesaanbesteden2010.pdf>

- Het bedrag dat gemoeid is met de inkoop/aanbesteding komt de *drempelwaarde* te boven. Voor 2012 is dat € 200.000,= voor leveringen of diensten. Bij de bepaling van het bedrag, moet de gehele waarde van de opdracht worden berekend (over een periode van maximaal 4 jaar). Bij deze berekening moet *alle* inkoop van dezelfde soort (homogene) zaken binnen de gehele onderwijsinstelling bij elkaar worden opgeteld (dus: inkoop *alle* schoolboeken, van alle vestigingen), inclusief eventuele opties en verlengingen van de beoogde overeenkomst. Verschillende opdrachten die in één overeenkomst worden geregeld, worden doorgaans opgeteld bij de berekening. Ook bijkomende zaken worden meegerekend bij de berekening van de drempelwaarde. Regelt één overeenkomst de inkoop van leer materiaal door de school én afspraken rondom de aanschaf van boeken door leerlingen, dan moet de drempelwaarde worden berekend door de *gehele* waarde van het totale contract te berekenen (ook al worden boeken door leerlingen betaald en niet door de school). Het splitsen van een opdracht in meerdere contracten is niet toegestaan.

Voorbeeld: bij de inkoop van boeken door een onderwijsinstelling worden twee aparte contracten afgesloten voor 2 aparte vestigingen in dezelfde periode. Ieder contract vertegenwoordigt een waarde van € 150.000,=. Aangezien het gaat om hetzelfde homogene product, moet voor de berekening van de waarde van de contracten worden opgeteld. Voor de onderwijsinstelling komt de totale opdrachtwaarde uit boven de drempelwaarde, waardoor de inkoop van boeken voor de onderwijsinstelling (2 vestigingen) aanbestedingsplichting wordt.

Overigens blijkt dat veel onderwijsinstellingen een intern inkoopbeleid hebben waarin doorgaans is opgenomen dat wanneer er niet hoeft te worden aanbesteed, de inkoop wel 'meervoudig onderhands' moet worden 'aanbesteed', dat betekent dat er meerdere partijen worden gevraagd om een offerte uit te brengen.

Het maken van afspraken van het exclusief leveren/verkoppen van boeken aan leerlingen, kan worden gezien als het gunnen van een exploitatierecht. Op deze concessie wordt in paragraaf 5.3 nader ingegaan.

Indien een onderwijsinstelling zelf leer materiaal of bijvoorbeeld toetsen inkoop ter waarde van € 250.000,=, dan is er sprake van een aanbestedende dienst, een overeenkomst onder bezwarende titel (koop) en een bedrag boven de aanbestedingsgrens. Deze inkoop zal dus aanbesteed moeten worden.

Indien het gaat om materialen die leerlingen zelf aanschaffen (zie hoofdstuk 4 Schoolkosten), dan zijn het de leerlingen die de materialen inkoop. Er is geen overeenkomst tussen de aanbestedende dienst en de leverancier. Het zijn immers de leerlingen die betalen aan de leverancier. Er is geen aanbestedingsplicht.

In geval van een combinatie van inkoop door de school, gelijktijdig met de koop van boeken door leerlingen, dient de aanbestedende dienst zich er van bewust te zijn dat – conform de eisen van de Europese Commissie - de bedragen van beide onderdelen worden opgeteld voor de vraag wat de waarde van de overeenkomst is. Zo kan de gelijktijdige inkoop van toetsen van € 100.000,= via de zelfde leverancier toch mogelijk kwalificeren als overheidsopdracht die moet worden aanbesteed.

De onderwijsinstelling dient er op bedacht te zijn dat het voor de leerling duidelijk moet zijn welk leer materiaal (of bijvoorbeeld excursies) niet verplicht is voorgeschreven, en welke schoolboeken zijn

voorgeschreven voor het onderwijs. In termen van inkoop zouden de boeken van de boekenlijst bij de leverancier vooraf aangekruist mogen zijn, terwijl de vrijwillige excursie niet standaard mag zijn 'aangevinkt'.

In geval dat er afspraken worden gemaakt met een leverancier over provisie, dan kan die provisie gezien worden als tegenprestatie (een op geld waardeerbare prestatie). Bij afspraken met een distributeur/leverancier, die zelf de boeken gaat verkopen aan leerlingen, kan de overeenkomst waarin afspraken worden vastgelegd dus mogelijk gezien worden als overeenkomst onder bezwarende titel. Onduidelijk in dit kader is de levering van de schoolboeken: in plaats van betaling *door* de aanbestedende dienst, *ontvangt* de aanbestedende dienst geld, zonder dat van levering of diensten *aan* deze school sprake is. De gedachte kan zijn dat er sprake is van opdrachtgeverschap en daarmee dus aanbestedingsverplichting. De omvang en reikwijdte van een dergelijke overeenkomst is moeilijk te bepalen omdat niet de school maar de leerling bepaalt of, hoeveel en welke boeken worden besteld. In rechtspraak en literatuur zijn [geen concrete antwoorden](#) te vinden op de vraag of deze overeenkomst met de distributeur/leverancier een aanbestedingsplichtige opdracht betreft. Tot het tegendeel bewezen is, kan worden aangenomen dat het maken van afspraken met distributeurs of leveranciers over de koop van boeken (waarbij leerlingen zelf de boeken bestellen en betalen) niet hoeft te worden aanbesteed.

Het is dus mogelijk dat door een combinatie van omstandigheden (gecombineerde inkoop van boeken door de school en afspraken over levering van boeken aan leerlingen), de overeenkomst met de leverancier/distributeur, toch gezien kan worden als aanbestedingsplichtige opdracht. Dus al ontvangt de school dan provisie, kan er toch een aanbestedingsplicht ontstaan. De onderwijsinstelling dient zich hier bewust van te zijn en zo nodig deskundig advies inwinnen.

Het [maken van afspraken met een leverancier/distributeur](#) waar leerlingen zelf hun leermiddelen kunnen bestellen, [maakt een onderwijsinstelling niet perse aanbesteding-plichtig](#). Zo lang de leerlingen de materialen zelf bestellen en betalen - zonder enige verplichting door de onderwijsinstelling opgelegde afnameverplichting - zijn er geen aanbestedingsrechtelijke problemen te verwachten.

Deze juridische verkenning biedt geen ruimte om uitgebreid in te gaan op gedetailleerde regelgeving en alle (minder vaak voorkomende) uitzonderingen. Volledigheidshalve wordt aangeraden in het voorkomende geval een aanbestedingsspecialist te raadplegen voor een volledig advies.

5.3 Concessie

Het gunnen van het [exclusieve recht](#) schoolboeken aan de leerlingen van de school te verkopen, kan worden gedefinieerd als een concessie: een overeenkomst met een leverancier voor de uitvoering van een openbaar werk of dienst (bijvoorbeeld exploitatie openbaar vervoer of parkeergarage). Het gaat om het verlenen van een exploitatierecht, waarbij het risico dient te liggen bij de exploitant (concessiehouder genoemd).

Concessieovereenkomsten voor leveringen en diensten vallen niet onder de regelgeving van het Bao (zie artikel 16 Bao). Maar het Hof van Justitie EU oordeelde in een aantal arresten²¹ dat de [beginselen](#) van gelijke behandeling en transparantie wél van toepassing moeten zijn op de uitgifte van concessieovereenkomsten voor leveringen en diensten. Op grond van de beginselen van [gelijke behandeling en transparantie](#) dient aan elke ondernemer een [passende mate van openbaarheid](#) te worden gegarandeerd zodat de markt wordt geopend voor mededinging en de aanbestedingsprocedures (inkoopprocedures) [op onpartijdigheid getoetst kunnen worden](#). Dit komt er op neer dat op het gunnen van

21 HvJ EG 7 december 2000, C-324/98 (Telaustria), HvJ EG 13 oktober 2005, C-458/03 (Parking Brixen).

dit exploitatierecht dus ook marktwerking dient plaats te vinden: transparantie en voorafgaande oproep tot mededinging.²² Concreet betekent dit dat een onderwijsinstelling vooraf de criteria zou moeten opstellen (en openbaar maken) op basis waarvan de selectie plaatsvindt. Hiernaast zouden de relevantie distributeurs/leveranciers moeten worden uitgenodigd tot het doen een aanbod (offerte). Een alternatief kan zijn het aankondigen van de inkoopprocedure op de website van de school.

In de definitie van de concessieovereenkomst, ligt tevens de oplossing voor deze kwestie besloten. Indien er *geen exclusieve afspraken* met deze leverancier worden gemaakt, en daarmee leerlingen ook bij de concurrerende leverancier mogen afnemen, is de mededinging ook voldoende gewaarborgd.

Bij een markt voor schoolboeken waar slechts één of enkele distributeurs werkzaam zijn, ligt het gevaar op de loer dat zelfs het maken van niet-exclusieve afspraken toch strijdig kan zijn met de vrije concurrentie en mededinging. Om in alle gevallen problemen en klachten te voorkomen, lijkt het toch raadzaam te zijn om *transparant te zijn* over de selectie en selectiecriteria van de distributeur. Dit kan bijvoorbeeld door voorafgaand aan het benaderen van een distributeur of leverancier, een inkoopproces in te richten en criteria op te stellen waar de nieuwe distributeur/leverancier aan zou moeten voldoen. Aansluitend kunnen meerdere partijen worden uitgenodigd om een aanbod (offerte) uit te brengen. De keuze voor de partij wordt dan gebaseerd op de criteria die vooraf zijn gecommuniceerd. Dit komt overeen met wat ook wel een onderhandse aanbesteding wordt genoemd.

Om niet te kwalificeren als concessieovereenkomst, is het *advies om geen exclusieve afspraken* te maken. Hiernaast zou men *een inkoopprocedure kunnen volgen* met vooraf opgestelde selectiecriteria die worden gehanteerd bij de keuze voor de distributeur/leverancier.

5.4 Mededinging: economische machtspositie en mededingingsafspraken

Economische mededinging is geregeld in de Mededingingswet. De Nederlandse Mededingingsautoriteit houdt toezicht op naleving daarvan.

Zoals omschreven in hoofdstuk 3, blijkt dat op de markt voor levering van schoolboeken nagenoeg één grote leverancier werkzaam is. Een bedrijf mag een economische machtspositie hebben. Dat is niet verboden. *Misbruik van die economische machtspositie is wel verboden* (hierbij valt te denken aan het vragen van extreem hoge prijzen, onredelijke voorwaarden, koppelverkoop, concurrentievervalsing).

Uit onderzoeken van de NMa naar schoolboeken binnen het *voortgezet* onderwijs, blijkt dat er weinig prijsconcurrentie was wegens een gebrek aan prijsprikkels. Scholen schrijven de boeken voor en de ouders betalen de rekening. Scholen en docenten werden niet gestimuleerd om ook de prijs in belangrijke mate mee te laten wegen in de keuze van het lesmateriaal. Feitelijk zijn er nog maar twee grote distributeurs over voor schoolboeken voor het vo, wat leidt tot minder korting. Eén van de adviezen van de NMa om marktwerking te stimuleren is om *flexibeler te zijn* in het *wisselen van lesmethodes*, hierdoor kunnen scholen *tegenwicht bieden aan uitgever van schoolboeken* en distributeurs en zo de prijs van schoolboeken beïnvloeden. Korthedshalve wordt verwezen naar de Schoolboekenscan 2011 van de NMa²³ waarin nader wordt ingegaan op deze materie. Er is niet bekend of expliciet onderzoek is verricht naar de markt voor MBO schoolboeken.

Een onderwijsinstelling stelt de leermiddelenlijst samen. De verplichting om schoolboeken af te nemen via één leverancier, lijkt (naast problematiek in het kader van concessies) op gespannen voet te staan met de vrije concurrentie en mededinging. Het gevaar bestaat verder dat deze verplichting gezien kan

²² <http://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/bijzondere-europes-5>

²³ http://www.nma.nl/images/Schoolboekenscan_2011_def22-157301.pdf

worden als misbruik van machtspositie, van de distributeur, maar ook van de school. Vanuit deze invalshoek lijkt het raadzaam te zijn om bijvoorbeeld *de leermiddelenlijst niet exclusief* via één leverancier beschikbaar te stellen en om de leermiddelenlijst zelf aan de leerling te verstrekken.

De door de Minister van OCW geformuleerde uitgangspunten betreffende schoolkosten lijken eveneens duidelijk te willen maken dat scholen terughoudend en sober dienen te zijn bij het bepalen van leermaterialen die leerlingen zelf dienen aan te schaffen. Het beperken van marktwerking door het maken van exclusieve afspraken, kan dan directe gevolgen hebben voor de prijsstelling van de door leerlingen aan te schaffen leermiddelen. Dit staat haaks op de bedoeling van de Minister van OCW.

5.5 Vergoeding

Een aantal onderwijsinstellingen ontvangt als gezegd een provisie voor het inschakelen van een specifieke distributeur/leverancier. Hierbij is de vergoeding doorgaans afhankelijk van het aantal leerlingen dat daadwerkelijk (meestal voor 1 oktober) bestellingen heeft geplaatst. Uit de gesprekken met de onderwijsinstellingen blijkt dat leermiddelenlijsten ook vaak niet exclusief beschikbaar zijn via de leverancier: leerlingen kunnen de leermiddelen ook via andere kanalen bestellen, dus niet perse via de door de school geselecteerde leverancier. De provisie kan in dat kader dan gezien worden als financiële stimulans voor de onderwijsinstelling om de leerlingen te bewegen via de specifieke distributeur/leverancier te laten bestellen.

De besteding van de ontvangen vergoeding is ook divers. Enkele instellingen zeggen dat de vergoeding ten goede komt aan het onderwijs c.q. onderwijsvoorzieningen. Anderen laten de vergoeding ten goede komen aan het onderwijs in het algemeen.

Het verdient aanbeveling dat een school die een provisie-regeling heeft expliciet nadenkt over de aanwending ervan. Als de vergoeding zou kunnen worden gezien als een (onterechte) heffing van niet-wettelijke bijdrage, is dat in strijd met de richtlijnen van de Minister van OCW.

Met betrekking tot de Wet op de vaste boekenprijs, is in de Memorie van Toelichting uitdrukkelijk bepaald dat de wetgever er van uit gaat dat verkregen kortingen behoren te worden verrekend over de exemplaren die - tegen vergoeding van de aankoopkosten - aan de studenten/leerlingen worden verstrekt. De verkregen korting mag de onderwijsinstelling dus niet zelf houden. Dit beginsel is niet letterlijk opgenomen in de Wvbp. Uit de toelichting valt niet op te maken of dit uitgangspunt ook geldt voor schoolboeken (boeken waarop dus de vaste boekenprijs niet van toepassing is). Uit de Memorie van Toelichting kan kennelijk wel een *morele oproep* van de wetgever worden opgemaakt die ertoe strekt dat de *leerling profijt dient te hebben* en dat de *school de korting niet mag houden*. In dat kader zou kunnen worden getwijfeld over de vraag of de vergoeding door de onderwijsinstelling behouden mag worden.

De provisie kan ook aangemerkt worden als een vorm van sponsoring (de leverancier betaalt voor bekendheid en hoopt op dat de school gestimuleerd wordt meer leerlingen naar hem door te verwijzen). In het PO en VO is sponsoring van het onderwijs gereguleerd middels het convenant Scholen voor Primair en Voortgezet onderwijs en *sponsoring*. De Onderwijsinspectie ziet toe op naleving van deze regels. Het MBO is niet bekend met een dergelijk convenant. Mogelijk dat een soortgelijk convenant de kaders kan stellen voor het verwerven en besteden van de provisie.

De Nederlandse Vereniging voor Inkoop Management heeft voor haar inkopers een *Gedragscode* vastgesteld (www.nevi.nl/gedragscode). Hierin zijn 4 kernwaarden beschreven waaronder zakelijk fatsoen (een inkoopprofessional is eerlijk en betrouwbaar en brengt anderen geen schade toe)

en vrije mededinging (niet-samenspannen, het bieden van gelijke kansen voor alle potentiële leveranciers, kiezen van leveranciers op basis van objectieve criteria en het voorkomen van gedwongen winkelnering). De vraag is of het verkrijgen van een provisie kwalificeert als een zodanige vergoeding die de onafhankelijke keuze voor deze leverancier aantast.

Uit deze korte juridische verkenning is niet gebleken dat er duidelijke of specifieke regels zijn omtrent het verwerven van vergoeding toegekend or onderwijsinstellingen, afkomstig van distributeurs of leveranciers. Totdat het tegendeel is bewezen, vallen de *vergoedingen (provisies) niet onder enige letterlijke wettelijke beperking*.

Dit neemt niet weg dat deze *provisies*, indien zij niet (direct) ten goede komen aan de leerlingen, *niet in lijn lijken te zijn met de bedoeling van de wetgever en Minister* van OCW. Uit de Wvbp volgt dat kortingen naar leerlingen moeten terugvloeien. De door de Minister van OCW voorgestane soberheid en terughoudend bij het voorschrijven van schoolboeken, lijkt ook op gespannen voet te staan met het behouden van een vergoeding die afhankelijk is van de schoolboekenverkoop door de leverancier. Onderwijsinstellingen zouden maximale transparantie moeten willen betrachten over de keuze voor hun distributeur, over het ontvangen van de vergoeding en de besteding daarvan.

5.6 Eigendomsvragen

Het leermateriaal dat wordt gebruikt, is inmiddels ook veranderd: er vindt een verschuiving plaats van gebruik van het traditionele boek in de les naar steeds meer digitaal leermateriaal. Hiermee lijkt ook dat de functie van de distributeur/uitgever zich te bewegen van 'leverancier' naar 'dienstverlener'. Met deze wijzigingen rijzen er bij de inkoop van die nieuwe leermiddelen ook *vragen rondom eigendom*.

Een leerling die een boek koopt bij een distributeur, wordt eigenaar van boek. De leerling mag zelf besluiten wat hij met het boek doet: lezen, er in schrijven, inkleuren of zelfs verscheuren. Met de koop accepteert de leerling ook de beperkingen die kleven aan het boek: de leerling krijgt het recht de kennis in het boek tot zich te nemen, maar het kopiëren, verder verspreiden of zelfs onder een andere titel uitgeven van de inhoud van het boek botst met de rechten van intellectueel eigendom van de uitgever/auteur(s). Door de koop wordt de leerling dus eigenlijk alleen *eigenaar van de fysieke materie* (de kaft, het papier met opdruk), en verwerft slechts het *recht de inhoud van het boek 'te gebruiken'* binnen de beperkingen van het auteursrecht (zie o.a. voor de Auteurswet 1912 onderstaande link²⁴).

Bij digitaal materiaal dat openbaar wordt gemaakt via een DVD of de website van de uitgever, geldt eigenlijk hetzelfde principe. Hierbij kan de leerling ook alleen maar eigenaar worden van het fysieke materiaal (voor zover aanwezig), zoals de DVD. De leerling krijgt het recht om het *digitale materiaal binnen de kaders van het gebruiksrecht (licentie) te gebruiken*. De werkelijke eigenaar van dat digitale materiaal is de uitgever (en/of de auteursrechthebbenden). Meestal is de periode van dat gebruiksrecht beperkt tot een bepaalde periode (doorgaans een schooljaar). Bij online leermateriaal neemt de leerling gedurende een periode slechts de toegang tot en gebruik van het product af.

De *wijze hoe het leermateriaal wordt aangeboden* (bijvoorbeeld een boek, DVD, online of via het netwerk van school) *doet er dus eigenlijk niet zoveel toe*: de koper wordt slechts eigenaar van de fysieke drager van de informatie, de koper krijgt maar een gebruiksrecht. De kaders van het gebruiksrecht zijn doorgaans terug te vinden in de colofon of in de licentievoorwaarden

Het gaat te ver om in het kader van deze juridische verkenning nader in te gaan op de gedetailleerde eigendomsvraagstukken.

²⁴ Zie www.auteursrechtenonderwijs.nl/ voor meer informatie over auteursrecht in het onderwijs

6 Conclusies en aanbevelingen

Onderwijsinstellingen zijn niet allemaal bekend met de problematiek van de in dit rapport besproken thema's. Deze juridische verkenning levert de hierna op te sommen conclusies en aanbevelingen op voor MBO-onderwijsinstellingen. Het verdient aanbeveling deze punten (meer) onder de aandacht van instellingen te brengen.

Vaste boekenprijs

- De vaste boekenprijs geldt niet voor schoolboeken die zijn voorgeschreven op de leermiddelenlijst.
- Een schoolboek valt, indien het door een onderwijsinstelling is voorgeschreven in het kader van het onderwijs, niet onder de vaste boekenprijs. Digitale boeken vallen ook niet onder de vaste boekenprijs.

BTW

- Boeken die worden geleverd in een pakket (combinatie), samen met andere (digitale) materialen, vallen onder voorwaarden onder het 6% tarief. Werkboeken die herkenbaar zijn als boek, vallen hier ook onder. Voor werkschriften gelden een aantal aparte voorwaarden om onder het verlaagde tarief te mogen vallen. Losbladige uitgaven (kopieerboeken) met lesmateriaal dat gekopieerd kan worden, vallen ook onder dit tarief.
- Op digitale schoolboeken (e-boeken) is het normale BTW tarief van 21% van toepassing.
- CD-ROMs en DVD's waarop enkel educatieve content staat die uitsluitend bruikbaar is ten behoeve van het onderwijs, vallen onder voorwaarden onder het lage 6% btw tarief. Onder voorwaarden is het mogelijk dat online updates van hybride producten (bijvoorbeeld CD's en DVD's waarbij toekomstige updates en links via internet worden verstrekt) of internetlinks die accessoir zijn bij de aanschaf van de CD-ROM of DVD, onder het lage 6% BTW tarief vallen.
- Digitaal leermateriaal dat niet aanwezig is op of gelinkt is aan een fysieke gegevensdrager (zoals een CD-ROM of DVD), wordt gezien als 'langs elektronische weg verrichte diensten' waarvoor het normale 21% BTW tarief geldt.

Schoolkosten

- De inschrijving van de leerling, of het volgen van onderwijs, mag alleen afhankelijk worden gesteld van het les- en cursusgeld.
- De onderwijsinstelling wordt geacht om met de lumpsum van OCW en les- en cursusgeld al die onderwijsactiviteiten te verrichten (en daarvoor benodigde inventaris te verzorgen) die noodzakelijk zijn om de student - op basis van het betreffende kwalificatiedossier - in staat te stellen het onderwijs te volgen en een diploma te behalen.
- De school dient zodanig te zijn uitgerust dat de noodzakelijke onderwijsactiviteiten alsmede het examen uitgevoerd kunnen worden: er dient een basisuitrusting aanwezig te zijn die de onderwijsinstelling zelf dient te financieren. Deze kosten van de basisuitrusting mogen niet aan de leerling mogen worden doorberekend.
- De onderwijsinstelling mag op vrijwillige basis extra activiteiten of extra lesmaterialen aanbieden. Indien een leerling gebruik wenst te maken van de extra faciliteiten, dient hij daarvoor te betalen. De onderwijsinstelling mag de toegang tot de vrijwillige extra faciliteit weigeren indien daarvoor niet is betaald.
- Van de leerling mag worden verwacht dat deze zelf de persoonlijke onderwijsbenodigdheden koopt die nodig zijn voor of ter voorbereiding op de lessen. Hierbij valt te denken aan schoolboeken, agenda, rekenmachine, passer, etc. en persoonlijke uitrusting zoals

veiligheids- en werkkleding. Volgens de Minister van OCW gaat het hierbij om persoonlijke onderwijsbenodigdheden die nodig zijn voor het verwerven van de gevraagde competenties en een duurzaam karakter hebben. Het weigeren van leerlingen zonder boeken kan niet.

- Computers: Indien computers voor het onderwijs of het examen noodzakelijk zijn, dient de school voor aanschaf te zorgen. Een onderwijsinstelling mag wel verwachten dat de leerling (buiten school) beschikt over een computer. Het is daarbij raadzaam dat de school zelf een voorziening treft waarmee leerlingen op een computer kunnen werken voor onderwijs-gerelateerde werkzaamheden zoals huiswerk. Een computer (laptop) kan onder omstandigheden verplicht zijn indien de school gebruik maakt van uitsluitend digitaal leermateriaal (e-books, digitale leermiddelen, etc) en geen boeken gebruikt. Scholen mogen géén vergoeding verstrekken aan leerlingen om zelf een computer aan te schaffen. Onderwijsinstellingen mogen wel een computer in bruikleen ter beschikking stellen.
- De school dient voor eigen rekening zorg te dragen voor licenties voor digitaal toets- en testmateriaal. Bij digitaal leermateriaal waarin voorzien is in toetsing van de leerling, is het raadzaam om met de leverancier te overleggen over het splitsen van de kosten: de onderwijsinstelling betaalt het deel voor onderdelen die overduidelijk kwalificeren als digitaal toetsen, de leerling krijgt de optie een eigen licentie te kopen voor de les- en oefenstof.
- Bij inkoop door onderwijsinstellingen van leermateriaal van derden, dient te worden onderzocht of de leerling zonder dit (leer)middel de benodigde competenties kan verwerven en of alle noodzakelijke onderwijsactiviteiten en examens kunnen worden uitgevoerd zonder dit middel. Indien de onderwijsinstelling van mening is dat de licentie noodzakelijk is, dan dient zij zelf over te gaan tot aanschaf van deze licentie (en mag zij de kosten niet doorbelasten). Indien de licentie vrijwillig is, moet iedere leerling het recht hebben te weigeren: afname van deze licentie mag niet verplicht worden gesteld door de onderwijsinstelling.

Inkoop

- Het inschakelen van een leverancier/distributeur waar leerlingen zelf hun leermiddelen kunnen bestellen, maakt een onderwijsinstelling niet aanbestedingsplichtig. Voorwaarde is dat leerlingen zelf bestellen en betalen, zonder enige verplichting van de zijde van de onderwijsinstelling.
- Indien een onderwijsinstelling zelf leermateriaal of bijvoorbeeld toetsen inkoop, boven de aanbestedingsgrens, zal deze inkoop aanbesteed moeten worden.
- Bij een overeenkomst met een distributeur/leverancier waarbij afspraken worden gemaakt over inkoop van boeken door de school en er afspraken worden opgenomen over de levering van boeken aan leerlingen, bestaat het risico dat deze overeenkomst gezien kan worden als aanbestedingsplichtige opdracht.
- Om te voorkomen dat een overeenkomst met een distributeur/leverancier gekwalificeerd wordt als concessieovereenkomst, is het advies om geen exclusieve afspraken met deze leverancier te maken, zodat mededinging voldoende gewaarborgd blijft.
- Het is raadzaam om de leermiddelenlijst zelf aan de leerlingen te verstrekken, en niet exclusief via één leverancier beschikbaar te stellen.
- Vooralsnog is niet gebleken dat vergoedingen betaald aan onderwijsinstellingen door distributeurs/leveranciers, vallen onder enige letterlijke wettelijke beperking. Toch lijken de vergoedingen onder omstandigheden niet in lijn te zijn met de bedoeling van de wetgever en Minister van OCW.